



10 mars 2021

...la mission d'information *flash* sur l'impact économique de la réglementation environnementale 2020 (RE2020).

L'IMPACT ÉCONOMIQUE DE LA RE2020 : AIDER LES MÉNAGES ET LES ENTREPRISES À RENFORCER L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS NEUFS

Le 20 janvier dernier, la commission des affaires économiques du Sénat a confié au sénateur Daniel GREMILLET (Les Républicains – Vosges) une mission d'information *flash* sur l'impact économique de la RE2020, c'est-à-dire des nouvelles normes de performance énergétique des bâtiments neufs, individuels et collectifs, à usage d'habitation¹.

Constatant le manque d'association des professionnels à cette réforme majeure, le rapporteur a rencontré quelque 60 intervenants à l'occasion de 25 auditions (professionnels de la construction, bailleurs privés et sociaux, grands énergéticiens, filières du gaz, de l'électricité, du fioul, de la chaleur, du bois et des énergies renouvelables, administrations de l'énergie et de la construction).



Observant les insuffisances de l'évaluation réalisée par le Gouvernement, la commission a souhaité commander une étude d'impact indépendante, à l'issue d'une procédure de mise en concurrence, auprès de la société d'avocats TAJ et du cabinet de consultants Deloitte.

Au terme de ses travaux, le rapporteur a formulé 20 propositions, réunies en 5 axes : elles visent à offrir aux ménages et aux professionnels un cadre réglementaire adapté et proportionné, gage de sa bonne application, à niveau d'exigences énergétiques inchangé.

1. DES OUTILS NÉCESSAIRES, UNE MÉTHODE CONTESTABLE

A. UNE RÉDUCTION NÉCESSAIRE DE LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE ET DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE DU SECTEUR DU BÂTIMENT

Parce que les émissions de gaz à effet de serre (GES) des secteurs tertiaire et résidentiel représentent 90 MtCO₂eq² en 2017³, soit 19 % de nos émissions de GES nationales, la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments est une nécessité pour atteindre l'objectif de « neutralité carbone » à l'horizon 2050.

¹ Ainsi que des bureaux et locaux d'enseignement.

² Mégatonnes d'équivalents en dioxyde de carbone.

³ Stratégie nationale bas-carbone (SNBC), mars 2020.

B. UN MANQUE DE CONCERTATION ET D'INFORMATION PRÉJUDICIALE À LA QUALITÉ DE LA RÉGLEMENTATION

Si aucun professionnel n'est opposé à la RE2020 en tant que telle, bien au contraire, la plupart d'entre eux demandent l'adaptation de cette réglementation, de ses délais et de ses seuils, aux réalités locales et à la conjoncture économique.

À cet égard, la quasi-totalité des professionnels regrettent le manque d'association, et même d'information, dans laquelle intervient cette réforme.

C. UNE ABSENCE D'ÉVALUATION GLOBALE REGRETTABLE, DANS UN CONTEXTE DE CRISE SANS PRÉCÉDENT

Dans le même esprit, la quasi-totalité des professionnels estiment que l'étude d'impact du Gouvernement, réalisée selon une méthode « en silo », ne permet pas d'apprécier l'impact global de la réglementation sur les secteurs de l'énergie et de la construction.

2. UN BOULEVERSEMENT QUI SUSCITE L'INQUIÉTUDE DES PROFESSIONNELS

A. UNE MUTATION DES FILIÈRES GAZ ET FIOUL ET DE CERTAINS RÉSEAUX DE CHALEUR DANS LE SECTEUR DE L'ÉNERGIE

Dans sa version initiale, la RE2020 va conduire à un bouleversement de la compétitivité relative des différentes filières dans le secteur de l'énergie.

Tout d'abord, cette réglementation est peu favorable à la filière du gaz.

D'une part, elle conduit à l'exclusion de facto des chaudières à gaz des logements neufs. Or, 100 000 chaudières à gaz sont installées chaque année, dont 60 000 en logements collectifs et 40 000 en logements individuels¹. Par ailleurs, les chaudières à gaz représentent les trois-quarts du marché collectif². Enfin, on dénombre environ 36 usines intervenant dans la fabrication des chaudières à gaz et 15 000 entreprises dans leur installation.

L'étude commandée par le Sénat identifie une perte de 2,95 milliards d'euros de chiffre d'affaires et de 8 280 ETP³ pour cette filière d'ici 2024.

D'autre part, cette réglementation ne tient pas compte de la filière du biogaz.

Plus encore, la RE2020 a des répercussions importantes sur les réseaux de chaleur.

En effet, les deux tiers de ces réseaux⁴ nécessitent des travaux de décarbonation, lourds et coûteux, pour se conformer à la nouvelle réglementation, que les gestionnaires des réseaux et les collectivités territoriales concédantes auront du mal à réaliser dans des délais si contraints.

La RE2020 entraîne également l'extinction de l'utilisation des chaudières au fioul et des chaudières au charbon dans les logements, neufs et existants.

Toutefois, cette réglementation constitue une opportunité pour la filière de l'électricité, nucléaire comme renouvelable.

L'étude commandée par le Sénat évalue un gain de 2,95 milliards d'euros de chiffre d'affaires pour les pompes à chaleur (PAC)⁵, 504 millions d'euros pour l'électricité décentralisée et 145 millions d'euros pour la biomasse d'ici 2024 ; 6 014 ETP seront nécessaires pour les PAC et 313 pour la biomasse.

¹ Uniclimate

² Union sociale pour l'habitat (USH).

³ Équivalents temps plein (ETP).

⁴ Fédération nationale des services énergie environnement (FEDENE).

⁵ Les pompes à chaleur (PAC), fonctionnant ici à partir de l'électricité, sont des dispositifs thermiques permettant de transférer l'énergie thermique d'un milieu à basse température vers un milieu à haute température.

B. UNE DÉSTABILISATION DES FILIÈRES DES MINÉRAUX ET DES MÉTAUX DANS LE SECTEUR DE LA CONSTRUCTION

Tout comme le secteur de l'énergie, celui de la construction va être très affecté par la RE2020.

Les professionnels de la construction craignent ainsi que cette nouvelle réglementation ne pénalise les matériaux de construction traditionnels compte tenu du critère de l'analyse selon le cycle de vie (ACV) dite « dynamique »¹ des bâtiments : en l'espèce, les filières du béton, de l'aluminium, des tuiles et briques et des laines minérales notamment.

À l'inverse, ils estiment que les modes de construction moins émissifs, tels que le bois-construction, les matériaux bio-sourcés ou le béton « bas-carbone », peuvent en tirer profit.

3. DES RÉPERCUSSIONS SOCIOÉCONOMIQUES LOURDES POUR DES BÉNÉFICES ÉNERGÉTIQUES ET CLIMATIQUES ENCORE INCERTAINS

A. UNE ÉVOLUTION SENSIBLE DES COMPORTEMENTS DES CONSOMMATEURS D'ÉNERGIE, EN PARTICULIER DES MÉNAGES

La RE2020 va faire évoluer le recours aux différents équipements de chauffage dans les bâtiments neufs, résidentiels comme tertiaires.

L'étude commandée par le Sénat estime que la proportion de chaudières à gaz passera de 29 % à un taux nul, dans les logements individuels, de 69 à 10 %, dans les logements collectifs, et de 31 % à un taux nul, dans le secteur tertiaire. *A contrario*, les PAC évolueront de respectivement 47 à 71 %, 6 à 56 % et 24 à 39 % et l'électricité décentralisée de 12 à 7 %, 12 à 27 % et 27 à 40 %.

Cette réglementation aura des répercussions sur le pouvoir d'achat des ménages, à travers le prix des équipements de chauffage mais aussi de la consommation d'énergie.

Les représentants de la filière gaz ont ainsi évalué le surcoût induit par le remplacement des chaudières au gaz par des systèmes hydrides ou des PAC, entre 3000² et 6 000³ euros, en logements individuels, et entre 2 500⁴ et 5 000⁵ euros, en logements collectifs.

Dans le même ordre d'idées, les bailleurs privés et sociaux⁶ ont précisé que « l'installation de PAC en comparaison des solutions standards a mis en évidence une baisse de la consommation énergétique mais qui n'est pas amortie en 50 ans en raison des surcoûts liés à l'installation, la maintenance et le remplacement ».

De son côté, EDF a indiqué qu'« en maison individuelle comme en logement collectif, l'analyse en coûts complets montre l'intérêt d'une solution PAC sur la durée de vie : c'est une solution plus chère à l'achat mais moins chère à l'usage ».

L'étude commandée par le Sénat estime que le prix annuel du chauffage au gaz est de 669 euros, en logements collectifs, et de 1 231 euros, en logements individuels, contre 304 et 560 euros pour les PAC et 548 et 1007 euros pour le bois. Si le coût d'acquisition d'une chaudière à gaz est équivalent à celui d'une PAC aérothermique⁷, il est 2 à 3 fois moins élevé que celui d'une PAC géothermique⁸ ou d'une chaudière au bois.

¹ Dans l'ACV « dynamique », il est tenu compte du moment de l'émission des GES dans le cycle de vie du bâtiment, au contraire de l'ACV statique dite « normée ».

² Les Professionnels du gaz.

³ Gaz réseau distribution France (GrDF).

⁴ Les Professionnels du gaz.

⁵ GrDF.

⁶ Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) et Union sociale pour l'habitat (USH).

⁷ Une pompe à chaleur (PAC) aérothermique utilise l'énergie thermique de l'air ambiant.

⁸ Une pompe à chaleur (PAC) géothermique utilise l'énergie thermique du sol.

Au total, selon cette étude, le coût global (prix d'acquisition et prix du chauffage) pour les consommateurs de la RE2020 pourrait se traduire par :

- un prix d'acquisition comparable et un prix de chauffage divisé par 2 en cas de remplacement d'une chaudière à gaz par une PAC aérothermique ;
- un prix d'acquisition 2 à 3 fois supérieur et un prix de chauffage divisé par 2 en cas de remplacement d'une chaudière à gaz par une PAC géothermique.

B. UN IMPACT SIGNIFICATIF SUR LES LOGEMENTS NEUFS, AVEC UNE HAUSSE DE LEUR COÛT ET UNE BAISSÉ DE LEUR NOMBRE

La RE2020 va entraîner une hausse des coûts de construction des bâtiments neufs, résidentiels comme tertiaires.

Même si les prix de l'immobilier dépendent de paramètres exogènes, tels que le coût du foncier ou l'offre et la demande de logements, on peut craindre que la RE2020 ne renchérisse les coûts des matériaux de construction et des systèmes de chauffage, et se répercute en définitive sur les prix de l'immobilier et l'accès à la propriété.

Dans son évaluation préalable à la RE2020, le Gouvernement reconnaît lui-même des surcoûts entre 3 et 5 % en 2021, 5 et 8 % de 2024 à 2030 et 15 % à compter de 2030.

À l'occasion de leur audition, **les professionnels de la construction ont indiqué anticiper une hausse à court terme jusqu'à 10 %¹ des coûts de construction.**

L'étude commandée par le Sénat prévoit une hausse des prix de construction de 3,4 % pour les logements individuels, 4,2 % pour les logements collectifs et 2,7 % pour les logements tertiaires d'ici 2024. À elle seule, l'évolution de la réglementation liée au gaz génère des augmentations de respectivement 1,9, 2,5 et 1,0 %.

Cette hausse des prix de construction se traduira par une baisse de la demande de logements.

Selon la Fédération française du bâtiment (FFB), **la RE2020 emporte un risque de diminution de 300 000 mises en chantier de logements par an.**

De son côté, l'étude commandée par le Sénat confirme un ralentissement de la croissance du nombre de logements neufs, avec des évolutions de - 2,8 %, + 1,2 % et - 3,6 % d'ici 2024 pour ceux individuels, collectifs et tertiaires ; sans la RE2020, ces évolutions auraient été de respectivement - 1,2, + 2,8 et - 2,2 %.

C. UNE VIGILANCE PARTICULIÈRE SUR L'ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE ET DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE DES BÂTIMENTS

La RE2020 va faire évoluer la consommation d'énergie et les émissions de GES du secteur du bâtiment.

Dans son évaluation préalable à la RE2020, le Gouvernement a prévu une baisse de 7,4 TWh² du gaz et une hausse de 1,5 TWh de l'électricité d'ici 2030, les émissions de GES diminuant de 1,6 MtCO₂eq.

L'étude commandée par le Sénat prévoit une diminution de 1,2 % de la consommation de gaz ainsi qu'une hausse de 0,4 % de celle d'électricité et de 1,1 % de celle de bois d'ici 2024. De leur côté, les émissions de GES diminueront de 0,2 %.

Si cette évolution est utile et nécessaire, il faut rappeler que :

- la RE2020 s'applique à 1 % du parc immobilier, contre 37 M de logements existants ;
- la diminution porte sur 7,4 TWh de gaz d'ici 2030, contre une consommation totale de 427 TWh, soit 1,6 % ;
- la diminution de GES porte sur 1,6 MtCO₂eq d'ici 2020, contre des émissions totales de 48,3 MtCO₂eq pour le secteur résidentiel, soit 3,3 %.

¹ Fédération française du bâtiment (FFB) et Confédération de l'artisanat et des professionnels du bâtiment (CAPEB).

² Térawattheures (TWh).

Au total, les véritables enjeux, en matière de réduction de la consommation d'énergie et d'émissions de GES, résident sans doute moins dans la production que dans la rénovation des logements.

LES RECOMMANDATIONS

Axe I – Introduire un cadre règlementaire adapté et proportionné, gage de sa bonne application

1. Introduire une clause de revoyure afin de garantir le caractère adapté et proportionné de la RE2020.
2. Instituer un groupe de suivi de l'application de la RE2020 regroupant les représentants des professionnels, des ménages et des collectivités territoriales, sous l'égide du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE) et du Conseil supérieur de l'énergie (CSE).
3. Consolider l'étude d'impact de la RE2020 en lui adjoignant une évaluation globale – portant sur les coûts complet et cumulé de ces normes – et en actualisant les hypothèses macroéconomiques retenues, à l'aune de la crise économique.
4. Identifier, en lien avec les professionnels, les besoins en termes d'emplois, de compétences et de formations induits par l'application de la RE2020.
5. Appliquer les deux recommandations précitées aux projets de textes à venir spécifiques aux bâtiments tertiaires.

Axe II – Amortir le « choc de compétitivité » dans le secteur de l'énergie

6. Introduire de la progressivité dans l'application des seuils d'émissions de gaz à effet de serre (GES), à l'image des ajustements proposés par le CSCEE, dans les logements individuels comme collectifs, afin de préserver la pluralité des énergies de chauffage.
7. Instituer un plan d'urgence pour les 36 usines fabriquant des chaudières à gaz et à fioul et des radiateurs à eau.
8. Instaurer un plan de formation pour les 15 000 entreprises installant des chaudières à gaz.
9. Promouvoir pleinement le biogaz dans le cadre de la RE2020.
10. Achever le travail de normalisation du bio-fioul parallèlement à l'application de la RE2020 et du décret « fioul ».
11. Structurer la filière française des pompes à chaleur (PAC), tant sur le plan de leur fabrication que de leur installation.
12. Évaluer la faisabilité technique et l'incidence économique de la prise en compte, dans la RE2020, de l'énergie produite par les bâtiments neufs et exportée sur les réseaux, à commencer par l'énergie solaire.
13. Offrir de la souplesse, dans le délai et le niveau du seuil d'émissions de GES, aux gestionnaires des réseaux de chaleur et aux collectivités territoriales concédantes, afin de leur permettre d'effectuer les travaux de décarbonation nécessaires à l'application de la RE2020.
14. Anticiper les besoins en investissements et en emplois induits par la RE2020 dans le secteur des énergies renouvelables, à commencer par celui de la chaleur, afin de promouvoir les équipementiers et les installateurs locaux.

Axe III – Prévenir tout « risque de rupture » dans le secteur de la construction

15. Achever le travail de normalisation de l'analyse selon le cycle de vie (ACV) dite « dynamique » avant de se prononcer sur son application dans le cadre de la RE2020, afin de ne pas déstabiliser les filières des matériaux de construction traditionnels.

16. Structurer la filière bois-construction pour répondre à la demande croissante d'ossatures et de matériaux de second rang en bois générée par la RE2020.

Axe IV – Compenser aux ménages et aux professionnels les surcoûts induits par la RE2020

17. Réévaluer le montant du chèque énergie à hauteur des répercussions de la RE2020 sur le pouvoir d'achat des ménages.

18. Alléger la fiscalité sur les logements neufs perçue par l'État à proportion des surcoûts induits par la RE2020, à commencer par la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Axe V – Évaluer les répercussions de la RE2020 sur la sécurité et la consommation énergétiques

19. Confier à Réseau de transport d'électricité (RTE) France une étude sur l'impact de la RE2020 sur la sécurité d'approvisionnement à l'horizon 2050.

20. Saisir le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE) et le Conseil supérieur de l'énergie (CSE) d'une évaluation portant sur l'efficacité, du point de vue des entreprises, et la soutenabilité, du point de vue des ménages, de la politique engagée par le Gouvernement en direction de la rénovation énergétique du parc immobilier existant.

POUR EN SAVOIR +

- Le rapport information : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-434-notice.html>



Sophie Primas

Présidente de la commission
Sénateur
(Les Républicains)
des Yvelines



Daniel Gremillet

Rapporteur
Sénateur
(Les Républicains)
des Vosges

COMMISSION DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

[http://www.senat.fr/commission/
affaires_economiques/index.html](http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.20